История становления муниципальной службы на Дальнем Востоке (1991-1998)

И.А. Кондратьева

Кондратьева Ирина Александровна – аспирант Дальневосточной академии государственной службы, заместитель начальника управления кадров и муниципальной службы – начальник отдела по работе с муниципальными служащими администрации (г. Хабаровск)

Тел. 600-191
E-mail: kondratyeva_ir@mail.ru

В статье рассматриваются: правовое закрепление института муниципальной службы на Дальнем Востоке, ограничения и социальные гарантии муниципальных служащих в период становления муниципальной службы, деятельность органов местного самоуправления по формированию института муниципальной службы на примере Приморского края, Еврейской Автономной и Амурской областей.

Формирование системы муниципальной службы в России началось в конце 90-х годов XX века. Правовое закрепление института муниципальной службы в России прошло несколько исторических этапов.

На первом этапе, с принятием Закона РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР» от 06.07.1991 №1550-1 [1] и определением новой структуры органов, местные администрации стали осуществлять исполнительно-распорядительные функции. В соответствии со статьей 29 Закона, структура местной администрации, а также размер расходов на ее содержание должны были утверждаться местным Советом. Были законодательно определены полномочия глав местных администраций и порядок принятия, опубликования и отмены актов местной администрации. В соответствии с Законом «О местном самоуправлении в РСФСР» 1991 г., утверждался порядок формирования общей схемы управления городом, которым предусматривалось:

а) деление города на районы с образованием районных Советов в городе и местной администрации;

б) деление города на районы с образованием районной администрации;

в) деление города на различные территории для управления отраслями местного хозяйства и областями социальной сферы, и создание соответствующих территориальных органов управления;

г) функционирование городского хозяйства как единого целого.

Компетенция районного в городе Совета и районной в городе администрации должна была определяться в положении (уставе) о

самоуправлении города, который закреплял полномочия и Совета, и администрации.

К полномочиям Советов относилось следующее:

а) утверждать районные планы и программы, иметь и утверждать районный в городе бюджет;

б) иметь муниципальную собственность и распоряжаться ею;

в) решать вопросы, связанные с созданием органов территориального общественного самоуправления и другие.

Администрации должны были:

а) принимать решения по управлению муниципальной собственностью района;

б) заключать договоры с предприятиями, учреждениями, организациями об их участии в социально – экономическом развитии района;

в) содействовать развитию предпринимательской деятельности на территории района, регистрировать предприятия;

г) осуществлять управление районным жилищным фондом, коммунально-бытовыми службами, службами благоустройства и озеленения, учреждениями народного образования, здравоохранения, культуры, социального обеспечения, физкультурно-спортивными объектами.

При этом, не исключалась возможность передавать районным в городе Советам и администрации иные полномочия по их участию в социально-экономическом развитии города с предоставлением необходимых для этого финансовых, материальных ресурсов и средств.

В этом же законе впервые появились ограничения для должностных лиц Совета и местных администраций и их социальные гарантии, которые впоследствии были дополнены и включены в Федеральный закон от 08.01.1998 №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации». Так, например, в соответствии со статьей 92 Федерального закона «О местном самоуправлении в РСФСР», председателю Совета и его заместителям, руководителям структурных подразделений аппарата Совета, руководителю местной администрации и руководителю ее органов и структурных подразделений запрещалось:

а) занимать оплачиваемые должности в других государственных органах, а также в общественных объединениях, на предприятиях, в учреждениях и организациях;

б) состоять в руководящих органах зарегистрированных политических партий, движений, клубов или групп;

в) состоять в правлениях или других органах управления предприятий, учреждений, организаций, получающих из местного бюджета средства для осуществления своей деятельности;

г) получать любые доходы, единовременные или регулярные вознаграждения от предприятий, учреждений, организаций, находящихся в муниципальной собственности или действующих на территории данного Совета, или связанных с бюджетом данного Совета (получение из него

средств для своей деятельности) налоговыми либо иными финансовыми льготами.

Социальные гарантии, определенные этим законом, были намного шире, чем имеющиеся в действующем законодательстве. Например, в отдельных случаях (после окончания срока полномочий и при неизбрании или неназначении на должность на новый срок полномочий; при упразднении должностей в связи с изменением административно-территориального деления, ликвидацией Совета или местной администрации, реорганизацией местной администрации; после добровольной отставки) руководителям Совета, местной администрации и их должностным лицам гарантировалось в течение года сохранение установленной заработной платы до трудоустройства на новое место работы. Должностные оклады устанавливались в соответствии со схемой, утверждаемой Президиумом Верховного Совета РСФСР, на уровне должностных окладов руководителей государственных предприятий (объединений).

Таким образом, несмотря на то, что в официальных документах правовой термин «муниципальная служба» появился в 1995 году, когда был принят Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» [2], принципы муниципальной службы, основные положения организации профессиональной деятельности муниципальных служащих, их социальных гарантий стали включаться в российское законодательство одновременно с процессом формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации.

В 1995 году Федеральный закон РФ от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» законодательно определил понятие **муниципальной службы** как профессиональной деятельности на постоянной основе в органах местного самоуправления по исполнению их полномочий и понятие **муниципальных служащих** как лиц, осуществляющих службу на должностях в органах местного самоуправления. При этом, правовая регламентация муниципальной службы, включающая требования к должностям, статус муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, должна была определяться уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации и федеральным законом. Но Федеральный закон «О муниципальной службе» был принят лишь спустя два с половиной года – в январе 1998 года – и до его принятия (в соответствии со статьей 60 Федерального закона №154-ФЗ) на муниципальных служащих распространялись ограничения, установленные федеральным законодательством для государственных служащих. Отсутствие правового регулирования в области муниципальной службы на федеральном уровне отразилось в деятельности региональных и местных органов власти в области правового регулирования муниципальной службы, которые предприняли попытки самостоятельно ликвидировать этот «правовой пробел».

На втором этапе формирования муниципальной службы как особого социально-правового института во многих регионах России были приняты Законы о муниципальной службе субъектов РФ, в городах утверждались временные положения о муниципальной службе.

Одним из первых муниципальных образований, принявших нормативный правовой акт о муниципальной службе, стал город Благовещенск, а точнее – представительный орган города Благовещенска – Городская дума. Еще до принятия Положения о муниципальной службе дума города Благовещенска обратилась к Совету народных депутатов Амурской области с предложением принять Закон области «Об основах муниципальной службы».

В частности, в апреле 1996 года дума города Благовещенска на 17-ом заседании приняла Решение №261 от 30.04.1996 «О проекте закона Амурской области «Об основах муниципальной службы в Амурской области», в соответствии с которым в областной Совет народных депутатов (в качестве законодательной инициативы) был внесен вышеуказанный проект.

Необходимо отметить, что инициатива принятия закона о муниципальной службе исходила от органов местного самоуправления. Однако законодательным органом Амурской области он поддержан не был.

Поэтому в октябре 1997 года Городская дума Благовещенска принимает Решение от 30.10.1997 №80 «О временном положении «Об основах муниципальной службы в городе Благовещенске». В основу принятого Положения о муниципальной службе был положен Федеральный закон от 28.08.1995 №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г. и Закон Амурской области от 23.10.1995 №33-О «Об общих принципах организации местного самоуправления в Амурской области». Временным положением был определен статус муниципальных служащих, их права и обязанности, правовые и социальные гарантии, ответственность и ограничения, связанные с муниципальной службой.

Интересно, что поскольку Советом народных депутатов Амурской области не был принят Закон «О муниципальной службе», соответственно, не была определена система оплаты труда муниципальных служащих, дума города Благовещенска решила, что «За базовый должностной оклад специалиста, установленный Решением Городской думы о городском бюджете, устанавливается сумма в размере 60% от прожиточного минимума на душу населения области» [3]. То есть уровень заработной платы служащих должен был зависеть от стоимостной оценки потребительской корзины, в конечном итоге – от уровня жизни населения. Таким образом, появилась эффективная система материального стимулирования муниципальных служащих. Денежное содержание муниципального служащего состояло из должностного оклада, надбавок к должностному окладу за особые условия службы, выслугу лет, классный чин, квалификацию и денежного поощрения по итогам службы (за квартал, год), материальной помощи (денежных премий, единовременной денежной

премии). Максимальный должностной оклад муниципального служащего не должен был превышать оклад государственного служащего Амурской области по соответствующей должности. Положением было предусмотрено, что для подтверждения квалификации муниципальные служащие при переводе на муниципальную должность другой группы или другого профиля должны сдавать квалификационный экзамен, по результатам которого выдавалось свидетельство о соответствии муниципального служащего определенной группе или специализации, а также рекомендации о перспективах его продвижения по службе.

Порядок назначения и размеры должностных окладов муниципальных служащих, надбавок устанавливались нормативными правовыми актами представительного органа местного самоуправления. Таким документом стало принятое одновременно с Положением «Об основах муниципальной службы в городе Благовещенске» Решение думы города Благовещенска от 30.10.1997 №81 «О временном положении о денежном содержании выборных должностных лиц и муниципальных служащих органов местного самоуправления города Благовещенска».

Положением о денежном содержании были предусмотрены несколько иные надбавки муниципальным служащим к должностному окладу. В нем не были указаны надбавки за квалификацию, классный чин. Однако в соответствии со статьей 11 Положения, экономия по фонду оплаты труда должна была использоваться на дополнительное материальное поощрение или на материальную помощь.

Временное Положение, принятое 30 октября 1997 года, вступило в силу на следующий день – 1 ноября 1997 года – и действовало до принятия Федерального закона «Об основах муниципальной службы в РФ», т. е. до 08.01.1998.

Временные положения «Об основах муниципальной службы» были приняты и в других муниципальных образованиях Амурской области: в гг. Свободном, Белогорске [4].

Думой Приморского края в январе 1997 года был принят Закон от 20.01.1997 №69-КЗ [5]. Этим законом давалось определение муниципальной должности муниципальной службы как штатной должности в муниципальных органах с установленным кругом обязанностей, денежным содержанием и ответственностью за выполнение этих обязанностей. При классификации должностей муниципальной службы на группы в Приморском крае был предусмотрен особый порядок определения должностей разных групп. В частности, в Законе говорилось, что «высшие и главные муниципальные должности муниципальной службы определяются Уставом муниципального образования в соответствии с федеральными и краевыми законами. Ведущие и старшие муниципальные должности муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с федеральными и краевыми законами и его Уставом. Младшие муниципальные должности

муниципальной службы устанавливаются нормативными правовыми актами муниципального образования в соответствии с его Уставом». В целом, положения закона повторяли статьи Федерального закона «Об основах государственной службы в Российской Федерации» с незначительными изменениями.

В соответствии со статьей 31 Закона Приморского края «О муниципальной службе в Приморском крае», главам муниципальных образований предписывалось привести нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Законом в течение трех месяцев со дня вступления его в силу. В органах местного самоуправления Приморского края начался активный процесс по выполнению положений Закона. В Уставе города Находки от 18 декабря 1997 года организации муниципальной службы была посвящена глава XII «Муниципальная служба». И хотя она содержала всего три статьи, касающихся правовых основ муниципальной службы, принципов муниципальной службы, а также некоторых аспектов присвоения муниципальным служащим классных чинов и исчисления стажа муниципальной службы, тем не менее, в них содержались основополагающие тезисы. В частности, в статье 61 Устава г. Находки говорилось, что «правовое регулирование муниципальной службы в городе осуществляется федеральным законом, законами Приморского края, настоящим Уставом. Требования к должностям, статус муниципального служащего города, условия и порядок прохождения муниципальной службы, управление службой, условия оплаты труда муниципальных служащих, ограничение на занятие определенными видами деятельности для муниципальных служащих определяются правовым актом города, утверждаемым мэром города и не противоречащим Закону Приморского края «О муниципальной службе в Приморском крае».

Нормы статей по вопросам организации муниципальной службы содержались в Уставе муниципального образования г. Владивостока, принятом на местном референдуме 19 декабря 1999 года. В этих статьях также давалось определение муниципальной должности муниципальной службы как «штатной должности в органах городского самоуправления с установленным кругом обязанностей, денежным содержанием и ответственностью за выполнение этих обязанностей», правовая основа, принципы и финансирование муниципальной службы. В соответствии со статьей 63 Устава муниципального образования г. Владивостока, порядок прохождения муниципальной службы и правовое положение муниципального служащего устанавливался федеральными законами, законами Приморского края и Уставом города [6]. В Устав были включены нормы, касающиеся аттестации муниципальных служащих. Но порядок и условия проведения аттестации должны были определяться главой администрации города Владивостока.

В уставе г. Уссурийска, принятом решением думы г. Уссурийска и Уссурийского района 06.07.1999 г. №24, вопросам организации

муниципальной службы была посвящена всего одна статья, в которой говорилось, что лица, осуществляющие службу на должностях в органах местного самоуправления, являются муниципальными служащими. При поступлении на муниципальную службу гражданин обязан передать в доверительное управление муниципальному образованию (на основе договора с комитетом по управлению имуществом), находящиеся в его собственности доли (акции) в уставном капитале хозяйствующих субъектов. Правовая регламентация, включающая условия и порядок прохождения муниципальной службы, статус муниципального служащего и ограничения, связанные со статусом, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством, законодательством субъекта Российской Федерации» [7].

По иному формировалась нормативно-правовая база муниципальной службы Еврейской автономной области. В этом субъекте инициатива принятия областного закона о муниципальной службе принадлежала Законодательному собранию области. В июне 1998 г. был принят Закон Еврейской автономной области от 30.06.1998 г. №31-ОЗ «О муниципальной службе в Еврейской автономной области». Его содержание почти полностью дублировало статьи Федерального закона от 31.07.1995 г. №119-ФЗ «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Одновременно с ним был принят Закон ЕАО от 30.06.1998 г. №32-ОЗ «О едином реестре муниципальных должностей муниципальной службы в Еврейской автономной области», в соответствии с которым устанавливались наименования должностей муниципальной службы, распределенные по категориям. Так, в соответствии со статьей 2 этого Закона, к муниципальным должностям муниципальной службы, устанавливаемым уставом муниципального образования для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления (должности категории "А"), стали относиться:

- депутат представительного органа местного самоуправления (занимающий должность на постоянной основе);
- глава муниципального образования – мэр города Биробиджана;
- председатель Городской думы города Биробиджана;
- заместитель председателя Городской думы города Биробиджана;
- председатель городского Совета – глава муниципального образования города Облучье;
- заместитель председателя городского Совета города Облучье;
- глава администрации поселкового Совета, сельского Совета;
- председатель поселкового Совета, сельского Совета;
- председатель поселкового Совета, сельского Совета – глава муниципального образования;
- заместитель председателя поселкового Совета, сельского Совета.

К муниципальным должностям муниципальной службы, утверждаемым для непосредственного обеспечения исполнения полномочий лиц,

занимающих муниципальные должности муниципальной службы категории "А", – должности категории "Б", относились:

- первый заместитель главы муниципального образования;
- заместитель главы муниципального образования;
- управляющий делами (руководитель аппарата) администрации муниципального образования (представительного органа);
- помощник, советник (консультант) главы муниципального образования;
- пресс-секретарь главы муниципального образования.

В перечень должностей категории «В» включались муниципальные должности муниципальной службы, учреждаемые органами местного самоуправления для обеспечения исполнения их полномочий. Этим законом предусматривалась классификация всех должностей по группам муниципальных должностей муниципальной службы [8].

Спустя три месяца после принятия областного Закона «О муниципальной службе» в городе Биробиджане было принято Положение о муниципальной службе, утвержденное решением Биробиджанской Городской думы от 24.09.1998 г. №197. Отличительной особенностью данного положения было утверждение квалификационных требований к муниципальным служащим, которые предъявлялись к уровню профессионального образования с учетом группы и специализации муниципальных должностей муниципальной службы; к стажу и опыту работы на соответствующих должностях в органах государственной власти и органах местного самоуправления; к уровню знаний Конституции Российской Федерации, федеральных законов, Устава и законов области, Устава города и иных нормативных правовых актов органов городского самоуправления.

Положением о муниципальной службе города Биробиджана было предусмотрено создание органа управления муниципальной службой – отдела муниципальной службы, деятельность которого направлялась на:

- кадровое, организационное и нормативно-правовое обеспечение муниципальной службы;
- контроль за осуществлением прав и исполнением обязанностей муниципальными служащими, соблюдением ими ограничений, связанных с нахождением на муниципальной службе;
- контроль за предоставлением муниципальным служащим установленных действующим законодательством гарантий и льгот.

При этом, в структуре администрации города Биробиджана отдельно функционировал кадровый орган, в функции которого входило обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных муниципальных должностей муниципальной службы, аттестаций, прохождения муниципальным служащим испытания при замещении должностей муниципальной службы; оформление решений органов местного самоуправления, связанных с прохождением муниципальной службы, ведение личных дел муниципальных служащих, внесение необходимых записей в их трудовые книжки; консультации муниципальных служащих по вопросам их правового

положения, соблюдения ограничений, связанных с муниципальной службой, оказание содействия при проведении служебных расследований; анализ уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих и организация переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих.

Во всех остальных муниципальных образованиях функции организации муниципальной службы и кадровой работы аккумулировались в одном структурном подразделении – кадровом органе местной администрации.

Итак, рассматривая процесс становления муниципальной службы в южных субъектах Дальнего Востока, можно выявить общие черты в формировании нормативно-правовой базы муниципальной службы.

Во-первых, процесс нормативно-правового оформления системы муниципальной службы начался задолго до принятия Федерального закона «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

В-вторых, в связи с отсутствием рамочного Федерального закона «Об основах муниципальной службы», положения норм статей, касающихся муниципальной службы, основывались на содержании статей Федерального закона «Об основах государственной гражданской службы в Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и нередко дублировали их.

В-третьих, одними из важнейших аспектов в организации муниципальной службы в муниципальных образованиях были выбраны: упорядочение системы оплаты труда, создание и ведение реестров муниципальных должностей муниципальной службы, проведение аттестации муниципальных служащих.

Правовое регулирование организации и проведение конкурсов на замещение вакантных должностей, формирование резерва кадров, пенсионного обеспечения муниципальных служащих получило развитие только после принятия в 1998 году Федерального закона от 08.01.1998 г. №8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации».

Литература и источники:

1. «Ведомости Совета народных депутатов и ВС РСФСР». 18.07.1991. – №29. – Ст. 1010.

2. «Собрание законодательства РФ». 28.08.1995. – №35. – Ст. 3506.

3. Решение Думы города Благовещенска от 30.10.1997 №80 «О временном положении «Об основах муниципальной службы в городе Благовещенске» // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

4. Решение Свободненского городского Совета народных депутатов от 27.11.1997. – №259 «О временном положении «Об основах муниципальной службы в городе Свободном», Решение Белогорского Совета народных депутатов от 25.06.1998 №67 «О положении о муниципальной службе в городе Белогорске» //Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

5. «Ведомости Думы Приморского края». 1997. – №38.
6. «Приморские вести». 1999. – №52.
7. «Коммунар». 2000. – №2.
8. «Собрание законодательства ЕАО». 1998. – № 1.